

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 後冷戰時期台海兩岸在拉丁美洲的外交競逐

Diplomatic Competition between the Two Sides of the Taiwan Strait in Post-Cold War Latin America

doi:10.30390/ISC.199602_35(2).0004

問題與研究, 35(2), 1996

Issues & Studies, 35(2), 1996

作者/Author：邱稔壤(Ren-Rang Chyou)

頁數/Page：54-64

出版日期/Publication Date：1996/02

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199602_35\(2\).0004](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199602_35(2).0004)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



後冷戰時期台海兩岸在 拉丁美洲的外交競逐

邱 稔 壤

(政治大學國際關係研究中心副研究員)

摘 要

近年來台灣在政治民主化，經濟自由化和金融國際化的理念下，中華民國國力的增長和國際地位的不平衡，造成台灣人民要求重返、參與或加入聯合國的呼聲逐漸高漲。惟中共指稱「唯有主權國家才能成為聯合國會員國，台灣是中國的一個省，台灣無權重返或加入聯合國」。儘管如此，拉美友好國家仍然無畏中共的壓力，連年在聯合國為台灣仗義直言的結果，已引起中共當局的嚴重關切，拉丁美洲遂成為後冷戰時期海峽兩岸政權不能忽視的戰略地帶。

關鍵詞：後冷戰時期、台海兩岸、拉丁美洲、外交競逐。

* * *

壹、前 言

中國大陸在鄧小平上台以後，即陸續採取改革開放的措施，台灣海峽緊張的對峙情勢也因兩岸探親、經貿文化交流而逐漸和緩。雖然台北準備以台澎金馬關稅領域之名義加入關稅暨貿易總協定（現為世界貿易組織）的作法，等同承認管轄權不及於中國大陸，不過台海兩岸在國際社會的爭奪戰並未因此而稍減。

近年來台灣在政治民主化、經濟自由化和金融國際化的理念下，中華民國國力的增長和國際地位的不平衡，造成台灣人民要求重返、參與或加入聯合國的呼聲逐漸高漲。惟中共指稱「唯有主權國家才能成為聯合國會員國，台灣是中國的一個省，台灣無權重返或加入聯合國」。^①儘管如此，拉美友好國家仍然無畏中共的壓力，連年在聯合國為台灣仗義直言的結果，已引起中共當局的嚴重關切，拉丁美洲遂成為後冷戰時期海峽兩岸政權不能忽視的戰略地帶。

註① 外交部新聞文化司編撰，近半年中共在國際間謀我事例，民國八十四年九月，頁二三～二四。

貳、拉丁美洲的轉變及其重要性

拉丁美洲由於幅員廣大，區域中各國領土、人口、文化皆有差異，不過由於種族、語言、信仰類似，且曾為歐洲殖民地（一五三〇～一八二〇），因此一般提及拉丁美洲皆以整體對待之。八〇年代拉美各國經濟雖然跌入谷底，不過橫行各國多年的軍政府亦因此相繼中箭落馬，因而完成了拉美地區形式上的民主化。而拉美地區經濟結構在國際貨幣基金的協助下，也有相當程度的改善。^②

有些拉美國家於驚見外債問題後，即陸續朝向經濟自由化的方向努力，而不再堅守經濟民族主義的陣容。智利是最早採取經改措施的拉美國家，八〇年代較引人注目的拉美國家則有哥斯大黎加、玻利維亞和墨西哥，至九〇年代初期已有委內瑞拉、秘魯、阿根廷、巴西、哥倫比亞等大國加入。^③實際上，本地區政治民主化和經濟自由化的議題，已經不是取向的爭議；而程度的問題，可以墨西哥為例。

墨西哥前總統沙里納斯（Salinas de Gortari）於一九八九年接受西班牙一家雜誌訪問時表示，公營事業私有化肇因於政府必須因應生活水準低落所採取的措施，否則公營事業的花費將消蝕教育、衛生、居住、食品和環境等優先事項的資源；如果必須在戰機現代化和普羅大眾的飲用水之間做選擇，墨西哥政府將選擇賣掉戰機以換取民眾的飲用水。^④

進入九〇年代以後，拉美各國政經情勢日趨穩定，區域經濟整合復起，惟資金、技術、人才仍有不足之處，因此轉向政經改革頗具成效的亞太國家尋求資本、技術和經驗的合作，也就成為後冷戰時期拉美擺脫歐美傳統束縛，再創新格局的蹊徑。^⑤

相對的，亞太國家亦因拉美日益復甦的經濟和廣大的市場，逐漸拓展和拉美國家的關係。以一九九二年為例，日本、台灣、南韓、中共等亞太國家就購買了智利百分之二十六的出口產品、百分之二十二的秘魯產品和百分之十一的巴西產品。其他亞太國家如泰國和新加坡亦表現出對拉美地區的高度興趣。^⑥

拉美地區現在已有四點五億人口，其中有二億人口分布於環太平洋的十一個國家中，這些國家分別是墨西哥、瓜地馬拉、薩爾瓦多、宏都拉斯、尼加拉瓜、哥斯大黎加、巴拿馬、哥倫比亞、厄瓜多爾、秘魯、智利。由於發展上的差距，歐洲和北美並

註② *El Estado del Mundo 1994: Anuario economico y geopolitico mundial* (Madrid: Ediciones Akal, S.A., 1993), pp. 376~378.

註③ Manuel R. Agosin, "Las Experiencias de Liberalización Comercial en América Latina: Lecciones y Perspectivas," *Pensamiento Iberoamericano* Vol. 21, Enero-Junio 1992, pp. 13~14.

註④ Luis E. Gonzalez Manrique, "América Latina y Occidente," *en Política Exterior*, Vo. VIII, Num. 42 (1994/1995), p. 183.

註⑤ 邱稔壤，「世界新秩序下的拉丁美洲經濟」，問題與研究，第三十三卷第十期，民國八十一年十月，頁六三。

註⑥ Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, *Western Hemisphere Economic Integration* (Washington D.C.: Institute for International Economics, July 1994), pp. 182~183.

未把拉美當做關注的重點地區，因此尋求和亞太合作的新途徑，正受到拉美各國的重視。^⑦由於拉美和亞太互動日趨頻繁，如今加入亞太經濟合作會議（APEC）的拉美國家已有墨西哥和智利。

進入九〇年代以來，拉美各國在經濟改革和對外開放的過程中，展現了溫和的持續性成長。從一九九一年到一九九三年的國內生產總值平均增長了百分之三點二，一九九四年則增長了百分之三點七。而通貨膨脹率（巴西除外）則從一九九一年的百分之四十九降至一九九三年的百分之十九，一九九四年更降至百分之十六，成為拉美地區近年難得一見的低通貨膨脹率。^⑧

雖然近年來拉美經濟逐漸好轉，不過拉美地區的外債卻仍然居高不下。一九九二年拉美外債有四千六百八十億美元，一九九三年上升至四千八百七十億美元，一九九四年粗估為創紀錄的五千零六十億美元。^⑨由於民主化仍需植基於穩固的經濟基礎，因此拉美地區的政經改革將面臨巨額外債的威脅。尤其動盪的經濟波及民選政府，將使其受困於經濟成長、所得分配和教育進展等問題，惡性循環的結果，不但將使國內外投資望之卻步，亦將使拉美各國近年政經改革成果蒙上陰影。^⑩

儘管拉美地區政經改革的道路不盡平順，拉丁美洲國家間的貿易往來和直接投資，已使拉丁美洲躍居全球推動自由化腳步最快的地區之一。而拉丁美洲和盎格魯美洲已打破心理障礙，計劃在公元二〇〇五年建立縱跨美洲的自由貿易區，這個北從美國阿拉斯加，南到阿根廷的西半球自由貿易區，將是一個擁有八億人口，年產值達八兆美元的全球最大自由貿易區。^⑪

雖然拉美地區一九九五年表現並不出色，成立美洲自由貿易區的計畫尚未明朗，不過這個構想仍然吸引了國際社會的注意。尤其過去台商資本外移皆以中國大陸和東南亞國家為主，如今東南亞雖有廉價勞工，但歐美各國陸續將取消對東南亞國家的優惠關稅待遇，以致東南亞的優勢不再；而海峽兩岸近來情勢緊張，也使赴大陸投資的台商擔憂。^⑫有鑒於此，過去對投資拉美興趣不大的台商，如今也已開始配合政府的東進政策，分批前往拉丁美洲考察或設廠。而中共有感於拉丁美洲對台灣在聯合國問題方面的支持，不但有礙它的統一大計，也有損它企圖成為第三世界領導的努力，因此已將目標鎖定拉丁美洲，以致拉丁美洲成為台海兩岸的外交角力場。

叁、中共的拉美政策

大體而言，拉丁美洲原為中共爭取亞非拉之外交統戰中最弱的一環。不過中共於

註⑦ 經濟日報（中共），一九九四年一月四日，版四。

註⑧ 人民日報，一九九五年六月十三日，版七。

註⑨ 人民日報，一九九五年二月七日，版七。

註⑩ 經濟日報，民國八十四年十一月四日，版六。

註⑪ 工商時報，民國八十四年七月六日，版七。

註⑫ 經濟日報，民國八十四年十月十二日，版十。



一九七九年和美國建交以後，基於政經因素的考量，鬆弛了海峽兩岸對峙的局面，也拓展了其於國際政治的影響力。進入八〇年代以後，中共對拉美揚棄有差異的意識形態，突出共同點並標榜互利關係的做法，方便了中共對拉美進行的全面外交。^⑬

拉美國家眼見美國放棄意識形態的歧見和中共打交道，也紛紛評量新興的中國大陸市場對其經濟發展的助益。當時中華民國政府雖努力維持和拉美友邦的外交關係，然而拉美國家於八〇年代的龐大外債，卻使台商猶疑不前，因此無法落實台北對拉美的經貿投資計畫，以致流失了幾個邦交國。^⑭

對北京來說，由於中國大陸與拉丁美洲同屬發展中地區，雙方在經濟、科技、投資和發展經驗等各個方面，可以互補的地方很多，因此經濟上同拉美地區擴大合作，最直接的影響便是雙邊貿易的增加。在政治層面上，拉丁美洲所代表的是發展中國家的力量，中共藉拉美可擴大其外交活動空間，在重大國際問題上獲得更多的支持。^⑮同時亦可箝制台灣的對外活動空間，從而迫使台北走上談判桌，以消除台灣及自由世界以和平演變對其政權所產生的壓迫感。

為加強對拉丁美洲關係的開展，一九九〇年中共國家主席楊尚崑就中共與拉美國家關係訂下四個準則：^⑯

- 一、雙邊合作關係應植基於和平共存五原則。
- 二、雙邊經貿關係的開展應基於平等互惠的原則。
- 三、雙方應尊重彼此的傳統和價值觀，以促進彼此的了解和交流。
- 四、雙方應加強互助和磋商，以建立新的國際政治和經濟秩序。

九〇年代初期中共和拉美每年的外貿總額仍只有三十億美元左右，在其對外貿易總額中只占百分之一至二的水準；大陸從拉丁美洲主要進口糧食、銅、鐵、礦石、糖、鋼材、羊毛、木材、魚飼料等，而從大陸出口至拉美則以輕工業產品、紡織品、服裝、機械電子產品為主。中共對拉美的經貿活動，主要集中在巴西、墨西哥、阿根廷、委內瑞拉、秘魯、智利、古巴、巴拿馬和烏拉圭等九個國家。^⑰

近年北京基於台灣推展對外關係迭獲成效，而自由世界促其和平演變的壓力日益加大，因此積極運用各種手段，不僅在雙邊關係有關政治、經濟、軍事之層面，以及多邊關係如國際組織之參與等方面，全力圍堵孤立台灣，在其經貿實力增長之後，尤大肆以金錢收買外交，企圖破壞台北之對外關係。^⑱而某些國家則遊走於兩岸之間，以從中謀取利益。

北京對拉美地區國家關係的增進，除採取經濟手段，促使與台北有邦交國家向其

註⑬ 林享能，「中共在拉丁美洲之擴張與政策」，問題與研究，第二十六卷第十期，民國七十六年七月，頁四四～四五。

註⑭ 八〇年代與我斷交的拉美國家有玻利維亞、格瑞那達、尼加拉瓜和烏拉圭，不過格瑞納達與尼加拉瓜於一九八八年和我國恢復邦交。

註⑮ 大公報（香港），一九九三年十二月二十六日，版A三。

註⑯ He Li, *Sino-Latin American Economic Relations* (New York: Praeger Publishers, 1991), p. 5.

註⑰ 經濟日報（中共），一九八四年一月四日，版四。

註⑱ 外交部，*外交報告書：對外關係與外交行政*（台北：外交部，民國八十二年九月，再版），頁二九～三〇。

靠攏外，並處心積慮進行各種政治活動。其策略為邀請拉美各國之國會議員及其他重要人士訪問大陸，運用各國左派關鍵性人物擔任橋樑工作，拉攏部分當地政要，以經貿採購與投資設廠合作等方式，力圖破壞台北與拉美友邦間的關係。尤有甚者，利用其在聯合國安全理事會常任理事國之地位及優勢，以軟硬兼施的方式分化拉美友好國家與台北之邦誼。^①茲以海地流亡民選總統如何安返海地為例。

位於加勒比海地區的海地，其首任民選總統亞里斯提德（Jean Bertrand Aristide）於一九九一年九月三十日因軍方政變出走，美國、法國及美洲國家組織隨即譴責此次政變，同時採取嚴厲經濟制裁及禁運措施，並呼籲海地軍方接受其民選總統返國。當時台北亦發表聲明譴責海地軍事政變，流亡中的亞里斯提德並於一九九二年八月應邀至台灣作非正式訪問。^②

由於亞里斯提德和台灣關係良好，因此中美洲七國於一九九三年九月向聯合國提案籲請研究台灣參與聯合國問題時，亞里斯提德隨即於十月下旬在聯合國大會發言，兩度要求恢復中華民國在聯合國的席位，不過也因此使得中共阻擾安理會通過一項強烈支持亞里斯提德的聲明。亞里斯提德在歸國心切下，乃不得不約見中共駐聯合國代表，明白修正其對台灣問題的看法，該案才順利過關。^③而後才有一九九四年九月美國率多國部隊打回海地，幫助亞里斯提德復位的事件。

中共總理李鵬於一九九五年十月訪問墨西哥時表示，中國的政策是要同拉美國家建立和發展良好關係，使中拉關係成為「南南合作」的範例，其中的五項原則為：^④

- 一、進一步密切雙方的政治關係，增加高層領導人直接交往和對話。
- 二、平等互利、互通有無、開展多種形式的經濟合作。
- 三、加強民間往來，廣泛開展各種形式的文化、教育、新聞、體育交流。
- 四、在國際事務中密切磋商，推動建立和平、穩定、公正、合理的國際政治和經濟新秩序。

五、對尚未建交的國家，雙方可從加強人員往來，開展經貿交流與合作做起。

李鵬提出中共和拉丁美洲國家交往的五項基本原則，無疑是針對台灣而來，只要中共在拉丁美洲多增加一個邦交國，台灣也就少了一個盟友，因此台海兩岸在拉美的外交競逐不啻是一場零和遊戲。而中共的籌碼當是藉由經濟改革得來的利潤，^⑤台商近年的大陸熱想必也做出了部分的貢獻。

由此可見在後冷戰時期，中共對拉丁美洲的外交政策是基於本身發展的需求，以及其國際利益的考慮為依歸。^⑥持續發展與拉美地區的經貿關係已成為其對拉美外交

註① 同前註，頁一九六；外交部中南美司宣導資料，民國八十四年六月一日，頁十六～十七。

註② 外交部，前揭書，頁二〇三～二〇四。

註③ 參見大公報（香港），一九九三年十月三十一日，版A三。

註④ 引自大公報（香港），一九九五年十月十一日，版A二。

註⑤ 聯合報，民國八十四年十月八日，版八。

註⑥ 鄧中堅，「後冷戰時期中共對拉丁美洲的外交政策」，周煦主編，後冷戰時期中共對外政策（台北：政治大學外交系所，民國八十三年六月），頁七九。

統戰的利器，職是海峽兩岸對拉美外交策略的同質性，將昇高雙方在此一地區的爭奪戰。

肆、台灣的務實措施

台海兩岸的關係雖然隨著國際情勢的緩和而降溫，兩岸的商業活動亦因台北於一九八七年開放大陸探親而間接開展，不過雙方在國際社會的競爭卻日益激烈。面對北京綿密的外交攻勢，台北也採取了因應措施，茲分述如下：^{②③}

一、務實外交的理念：以務實態度與靈活作法拓展政經實力，逐步由生存而發展，以發揮積極性之作爲，擴大國際活動空間，提昇國家的地位。

二、積極參與國際活動：由於經貿往來已逐漸取代武力對抗成爲國際社會的重心，因此積極參與區域性及經貿性國際組織，已成爲台灣爭取非傳統性外交空間的近程目標之一。

三、提供對外援助：國際社會的重心在後冷戰時期已從東西問題轉爲南北問題，台灣在行有餘力之時，自當提供經濟發展成功的經驗回饋國際社會，以善盡國際社會成員的責任，並藉此建立彼此的友誼。

由於台灣多年來的經濟發展，已使台灣成爲發展中國家的典範，因此外交政策的新取向亦強調台灣強大的經貿能力。不過台灣對外直接投資最多，影響也最大的地方卻是大陸和東南亞。^{②④}基於分散市場的考慮，東向拉丁美洲拓展商機，已成爲台灣近年努力的目標。

拉丁美洲天然資源豐富、市場廣大，近年的政經改革已使其朝向民主與繁榮的道路邁進。而拉美國家具有共同的語言與文化傳統，易於聯合一致對外，其於國際事務的影響力已可預見。由於拉丁美洲是台北擁有邦交國最多的地區，亦是當今推展務實外交活動空間最大的地區。基於拉丁美洲未來發展之能力及重要性，促進彼此文化交流，增進彼此了解及合作，應爲台灣推展對外關係的重點。^{②⑤}

以往台灣與拉美國家的關係建立在冷戰期間的反共大旗下，然而在冷戰過後，拉美國家對經濟、社會建設的需求常迫使民選政府在對外政策上，不再以意識形態做爲主要考量。對北京和台北來說，外交關係的維持有賴對外援助和經貿往來的增長，對拉美國家來說，經濟利益的獲得，成爲其衡量建立或維持邦交的主要標準之一。^{②⑥}如今在中共經貿力量逐漸增長之時，北京加強和拉美的合作乃是中共策略性的外交部署。如果台北欲繼續維持與拉美國家的關係，就必須建立在反貧窮的基礎上。

註②③ 錢復，「一九九〇年代中華民國外交政策的新取向」，*問題與研究*，第三十卷第十期，民國八十年十月十日，頁六～九。

註②④ 趙建民，*兩岸互動與外交競逐*（台北：永業出版社，民國八十三年七月），頁二七三～二七五。

註②⑤ 王建勛，「中華民國與轉變中的拉丁美洲」，*問題與研究*，第三十卷第十期，民國八十年十月十日，頁九七。

註②⑥ 參見Kay Möller, "A New Role for the ROC on Taiwan in the Post-Cold War Era," *Issues & Studies*, Vol. 31, No. 2 (February 1995), pp. 69~70.

目前台北對拉美地區之外交政策，係透過相互訪問、經貿、投資、貸款、技術合作、文化體育交流等的方式、策略、措施，加強雙邊互利互惠交往，務使各友邦政府及人民瞭解與中華民國交往之兩利，俾鞏固與各邦交國家之關係，對無邦交國家的作法，則以務實之態度發展雙邊各種可能之互利往來及長遠互惠關係，以爭取各無邦交國家之友誼。^②

儘管與台北無邦交的拉美國家或有不友善的行為，惟拉丁美洲國家亦因政經發展需要，不致有政策僵化的現象，因此與台灣改善關係的拉美無邦交國家數目亦在增加，例如為吸引我國廠商至巴西投資，巴西政府已於去年下半年將巴西商務中心更名為巴西駐台商務辦事處。不但直接在台北核發至巴西的簽證，該處並直接隸屬巴國外交部。^③此外，智利最具影響力的水星日報，亦就該國參眾議員聯署籲請該國政府檢討與中華民國關係一事發表評論，在其題為「公平對待台海兩岸」文中提及，智利在不影響目前與中共彼此關係的同時，應當享有其獨立自主的主權，並尋求以外交法律途徑與中華民國台灣建立正常化的關係，並依據上述原則支持中華民國以國家身分加入各項國際性的組織。^④

由於拉美友邦對台北近年無法增進經貿投資多有怨言，外交部為了解決廠商前往投資意願不高的問題，特別委託台灣經濟研究院進行專題研究。根據完成的報告顯示，比較拉美友邦個別投資環境後，哥斯大黎加、瓜地馬拉、多明尼加、薩爾瓦多、巴拿馬、宏都拉斯、巴拉圭及巴哈馬等八國獲得較佳的排名。^⑤其中五國為中美洲國家，二國為加勒比海國家，一國為南美國家。

拉美地區各國近年正加速區域整合，冀望藉集體行動及一致的政策，避免在全球塊狀經濟成形之時，喪失可與其他區域抗衡的先機。我國對此一發展極為重視，並積極參與拉美國家間之合作。由於台北在拉美邦交國以中美洲為主，爰有「中美洲國家與中華民國合作混合委員會」的設立，第一次會議並於一九九二年九月六日至九日在台北舉行。^⑥經濟部則大力推動「東進政策」，計劃以具體輔導措施，推動中美洲投資，作為我國廠商拓展中美洲市場的主要基地。儘管中美洲國家多半內戰剛結束，公共設施落後，人民教育水準低，經濟政策的制訂剛起步，不過這些國家也同時具備人工成本低廉，土地廠房量多而價廉，距離北美及南美市場近，以及紡織品輸美數量不設限等優點。^⑦此外台灣已經成為中美洲銀行區域外會員。對於和中美洲關係之加強應有助益。

經濟部為落實對拉丁美洲投資方案，已於去年八月十九日的海外經濟合作發展基金管理委員會中，決議出資一億三千萬元入股由工商協進會籌組的中南美投資公司。

註^② 外交部中南美司宣導資料，民國八十四年六月一日，頁十五至十六。

註^③ 經濟日報，民國八十四年五月二十三日，版三。

註^④ 中央日報，民國八十四年三月二十三日，版一。

註^⑤ 中國時報，民國八十三年八月九日，版六。

註^⑥ 外交部，前揭書，頁二一一。

註^⑦ 工商時報，民國八十四年四月十四日，版四。



此一投資公司由經濟部與工商界集資新台幣十億元，政府出資百分之四十五，民間則為百分之五十五，初期將以巴拿馬為重心，而後再延伸至他國。^⑤

經濟部為協助國內業者以巴拿馬為據點開發拉美市場，原則決定由我國與巴拿馬政府合組開發管理公司，開發巴拿馬運河旁的大衛堡（Fort David）加工出口區。為使該投資計畫得以順利進行，長榮航空已開闢直飛巴拿馬航線（首航日為去年十二月十三日）。由於巴拿馬可能繼智利之後加入北美自由貿易區協定，而大衛堡亦位於拓展拉美市場的重要位置，因此，該地區應是台灣廠商設置進軍南北美洲市場據點的理想跳板。^⑥

目前中美洲投資熱潮已吸引大批台商前往考察，就此經濟部海外合作發展基金管理委員會表示，除了已定案的巴拿馬大衛堡工業區外，另外將針對尼加拉瓜、宏都拉斯、薩爾瓦多與哥斯大黎加等國家覓地開發台商工業區。海合會並表示，只要是以集體方式進行對外投資，將一併引進國內金融機構進駐，相關管理人才及廠商子女教育等問題亦可獲得協助。^⑦由此可見，政府結合工商業界東進拉丁美洲的政策，在美洲自由貿易區有利的經貿條件下，當能強化我與拉美的互動關係。

伍、兩岸競逐的得與失

拉丁美洲國家的數目由一九七二年的二十四個，增加到一九八八年的三十三個，共增加九個國家。一九八八年開始，台北在拉美外交獲得突破，先後與貝里斯、格瑞納達、尼加拉瓜建交，不過北京也在同年與烏拉圭建交而扳回一城。從一九八九年起，拉美當地所有國家都已經分別與台海兩岸建立外了交關係，因此除了相互爭取對方的友邦外，拉丁美洲已無空間讓雙方開拓新的邦交國。^⑧

在台灣積極推動務實外交之際，天安門事件、東歐巨變、兩德統一，乃至冷戰的落幕，曾適時給予台灣拓展外交活動空間的機會。不過在後冷戰時期，意識形態的爭議已非國際政治的焦點，在中共黨政軍人士加強對外訪問的情況下，西方社會對中共的制裁也漸次撤銷。而中共對台灣的基本策略，仍在經濟上加強吸取台灣的資源以助其經濟發展，並增強台灣對大陸的經濟依賴；政治上則繼續封鎖台灣的國際參與，而使台灣問題地方化。^⑨如此不合時宜的作法，導致台海兩岸在國際社會的爭奪愈趨激烈。

基本上，台海兩岸與拉美國家的關係可謂互擅勝場。台灣在經貿議題上處於優勢

註⑤ 自由時報，民國八十四年八月二十日，版十四；工商時報，民國八十四年七月十九日，版一。

註⑥ 工商時報，民國八十四年七月九日，版三。

註⑦ 自由時報：民國八十四年十二月十六日，版十四。

註⑧ 高朗，中華民國外交關係之演變（一九七二～一九九二）（台北：五南圖書出版公司，民國八十三年四月），頁七七～七九。

註⑨ 蕭全政，「後冷戰時代的兩岸關係」，淡江大學，海峽兩岸經貿交流與展望學術研討會論文集（台北：淡江大學，一九九五年六月），頁六二～六四。

，中共則於政治性較強的議題上居於有利的地位。^④雖然台灣經貿實力堅強，外匯存底名列世界前茅，不過中共在聯合國及其附屬機構卻有一定的影響力；因此在中共經貿實力逐漸增強之時，台灣似乎惟有以「民主自由」做為號召。

目前拉美地區和中共建交的有十七國，其中南美洲十二國、加勒比海五國，茲列舉如下：墨西哥、阿根廷、玻利維亞、巴西、智利、哥倫比亞、厄瓜多爾、蓋亞那、秘魯、蘇利南、烏拉圭、委內瑞拉、安地卡、巴貝多、古巴、牙買加、千里達。^⑤除了有邦交國家之外，北京也極力將觸角伸向與台北有外交關係的拉美國家，如尼加拉瓜、宏都拉斯、多明尼加、哥斯達黎加、貝里斯、巴哈馬、多米尼克、巴拉圭等八國，皆和中共有人員和經貿上的往來。^⑥

現今與台北有邦交的拉美國家共十六國，其中加勒比海八國、中美洲七國、南美洲一國，分別是巴哈馬、多明尼加、海地、多米尼克、格瑞那達、聖克里斯多福、聖露西亞、聖文森、貝里斯、哥斯大黎加、薩爾瓦多、瓜地馬拉、宏都拉斯、尼加拉瓜、巴拿馬、巴拉圭，另外與玻利維亞維持準外交關係，與另九國維持實質關係並在各該國設有非官方性質代表處；其中駐厄瓜多商務處經雙方協議可冠上國名，在厄國之惠夜基及巴西之聖保羅、里約熱內盧則設有分處。^⑦

在前年五月於立法院舉辦的「我與中南美洲關係探討」座談會中，巴拉圭大使對此地許多人去無邦交地區，甚至敵對的中國大陸投資，卻不到邦交國的大使館探問投資機會的狀況，感到大惑不解。薩爾瓦多大使則指出，外交關係是植基於利益，而不是友誼；他並表示，在北京試圖於台北之拉美諸友邦尋求突破的時候，如果台灣對外投資一再捨友邦而就無邦交國家，可能會有意想不到的發展。^⑧

雖然巴拉圭和薩爾瓦多兩國大使的抱怨，曾吸引台灣媒體的注意和官方的議論。不過由數據顯示，一九九三年台灣與拉美地區的雙邊貿易總額為四十億一千八百萬美元，扣除墨西哥和南美洲國家，其中與中美洲和加勒比海地區的貿易額只有七億五千八百萬美元；^⑨而台北在該地區卻有十五個邦交國，顯見台灣對於拉美地區的貿易偏向無邦交國家，以致於有邦交國家心生不滿。

近來由於拉美地區經濟大幅改善，加上台北之邦交國有過半數集中在拉丁美洲，為分擔過度投資大陸的風險，以及落實參與聯合國方案，拓展對拉美國家關係實為台北對外政策的重要目標之一。雖然台灣與拉美的雙邊貿易額仍然偏低，不過在大陸經濟過熱，歐洲景氣緩慢復甦的情況下，拉美地區無疑是最值得台商加強開拓的新興市

註④ 鄧中堅，「從貿易看我國與拉丁美洲關係」，中華民國第三屆拉丁美洲國際學術研討會論文，民國八十一年四月十六日，頁十。

註⑤ He Li, *op. cit.*, p. 138.

註⑥ 聯合報，民國八十四年十月八日，版八。

註⑦ 外交部中南美司宣導資料，民國八十四年六月一日，頁三～五。

註⑧ 聯合報，民國八十三年五月二十五日，版四。

註⑨ 財政部統計處，中華民國台灣地區進出口貿易統計月報，民國八十四年十一月二十日，頁六六、七二、七六。

場之一。^⑥

依照財政部統計資料顯示，一九九四年台灣對外貿易總額約為一千六百五十八億八千七百五十萬美元，其中對拉美地區之雙邊貿易總額已升至四十四億九千九百八十萬美元，^⑦較一九九三年增長了百分之十二，占台灣對外貿易總額的百分之二點七。

反觀中共與拉美地區於一九九四年的雙邊貿易額已達四十七億美元，比上一年增長百分之二十六點八，其中大陸出口二十四點五億美元，增長百分之三十八點二，進口二十二點五億美元，增長百分之十六點四。巴西、巴拿馬、阿根廷、智利、秘魯等國家已經成為中共對外貿易的新寵。雖然中共與拉美雙邊貿易發展迅速，惟仍只占中共對外貿易總額的百分之一點三。^⑧

北京拉丁美洲研究所所長徐師誠於去年十一月初在西班牙馬德里大學發表題為「中國與拉丁美洲的新經濟關係」之演講，他表示中共已準備好和拉丁美洲所有國家建立全面外交關係，不過有意改善和中共外交關係的拉美國家，必須放棄與台灣的外交關係，並承認中共是中國唯一的代表，而台灣只是中國的一省。他相信在這件事情上，西班牙應可成為中共加強與拉丁美洲關係的橋樑。^⑨

相對於台北在拉丁美洲穩紮穩打的辦法，北京已使拉美與台北友好國家感受其政治壓力及金錢誘惑。^⑩今後中共對拉美國家的攻勢將會更形尖銳，若台北對拉美十六個友邦仍以政治關係為重，而無法對社經改變迅速的拉美大幅擴大合作關係，則以經濟奇蹟自豪於世的台灣，恐將喪失重要的經貿外交優勢，彼時與拉美友好國家的關係，亦將面臨嚴重的考驗。

陸、結 語

台海兩岸在拉丁美洲的外交競逐可以說是經緯萬端，而不只是政治面或經濟面的問題。雖然中共在政治議題較占優勢，卻受限於本身的政治體制而無法使拉美國家心悅誠服。台灣對於經濟議題雖較有把握，卻受限於本身的經濟規模而無法擴大嘉惠拉美國家的措施。由於國家彼此之間的關係牽連甚廣，台北在力圖改善對外關係時，乃有總體外交概念的產生。

總體外交係運用國家總體力量，順應國際情勢，拓展對外關係，進而提升國際地位，以謀求國家最大利益及人民最高福祉之外交作為。由於當前國與國間的關係，不再侷限於政府間的交往，例如民間交往、商業交易、文化交流、學術科技交換均足以成為外交工作的課題；因此國家在爭取國際支持時，全民均可基於本身崗位從事有益於國家利益之活動，方可收事半功倍之效。^⑪就總體外交的作為來說，台灣的活力遠

註⑥ *China News*, December 5, 1994, p. 7.

註⑦ 財政部統計處，前揭書，頁十二、六六、七六。

註⑧ 文匯報（香港），一九九五年二月六日，版A二。

註⑨ *Diario ABC*, Noviembre 9, 1995, p. 38.

註⑩ 聯合報，民國八十四年三月三十一日，版四。

註⑪ 引自外交部，前揭書，頁三四九～三五〇。

較中國大陸受人矚目。而多年努力所獲致的台灣發展經驗，足供在發展途中困頓多時的拉美國家參考。

不過在中共政經實力增長之時，台灣亦不可掉以輕心，畢竟全面鏟除台北在拉美地區的外交關係，是北京在亞非拉等第三世界國家中最後也是最大的目標，如今北京已明白表示其與台北在拉美地區決戰的雄心，台北的應戰措施務須迅速確實。

儘管後冷戰時期傳統的國際政治安全議題，仍為台北拉美政策必須努力的目標，不過隨著國際情勢的演變，強化對拉美地區關係仍須針對國際政治經濟的議題，因為在拉美國家安全無虞之後，民生樂利才是拉美國家追求的標的。

*

*

*

